

Gst. 2009, 52: 52. ABRvS 17-12-08. Vrijstelling bestemmingsplan en bouwvergunning. Concentratie van rechtsbescherming. Appellabiliteit vrijstelling. (Lochem) m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Gst. 2009, 52: 52. ABRvS 17-12-08. Vrijstelling bestemmingsplan en bouwvergunning. Concentratie van rechtsbescherming. Appellabiliteit vrijstelling. (Lochem) m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 17 december 2008
Magistraten: H. Troostwijk, R. van der Spoel, C.J.M. Schuyt Zaaknr: 200802088/1

Conclusie: -

LJN: BG7187

Roepnaam: -

Noot: A.G.A. Nijmeijer

WRO art. 19; Woningwet (oud) art. 49 lid 5

Essentie

|

Samenvatting

|

Snel naar: Partijen

|

Uitspraak

|

Noot

Essentie

Naar boven

Vrijstelling bestemmingsplan en bouwvergunning. Concentratie van rechtsbescherming. Appellabiliteit vrijstelling. (Lochem)

Samenvatting

Naar boven

Ingevolge art. 49 lid 5 Wonw wordt de verlening van de vrijstelling voor de mogelijkheid van beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht geacht deel uit te maken van de beschikking waarop zij betrekking heeft. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 24 maart 2004 in zaak nr. 200303721/1), heeft de wetgever met art. 49 lid 5 Wonw een concentratie van rechtsbescherming beoogd ter voorkoming van onnodige procedures. Indien vrijstelling is vereist om een bouwvergunning te kunnen verlenen, kan tegen de verlening van die vrijstelling eerst worden opgekomen in het kader van een beslissing op een voor het desbetreffende project ingediende bouwaanvraag. (...) Dat [appellanten] bij verlening van drie afzonderlijke bouwvergunningen genoodzaakt zijn afzonderlijke procedures te voeren tegen de door de vrijstelling bestreken bouw is een gevolg van de keuze van de wetgever.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], beiden wonend te [plaats],

tegen de uitspraak in zaak nr. 07/1350 van de Rechtbank Zutphen van 8 februari 2008 in het geding tussen:

[appellanten]

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Lochem.
Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders van Lochem (hierna: het college) vrijstelling verleend voor het realiseren van drie vrijstaande woningen op het perceel [locatie] te [plaats].

Bij uitspraak van 8 februari 2008, verzonden op 12 februari 2008, heeft de rechtbank Zutphen (hierna: de rechtbank) het door [appellant sub 1 A] en [appellante sub 1 B] daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 maart 2008, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 november 2008, waar [appellanten], in persoon, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

[appellanten] betogen dat de rechtbank hun beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard en ten onrechte heeft geoordeeld dat de bij besluit van 4 juli 2007 verleende vrijstelling niet zelfstandig appellabel is. Hiertoe voeren zij aan dat indien zij eerst tegen deze vrijstelling kunnen opkomen door de waarschijnlijk afzonderlijk en op verschillende tijdstippen te verlenen bouwvergunningen voor de woningen aan te vechten, zij genoodzaakt zijn meer en afzonderlijke juridische procedures te voeren. Dat leidt bovendien tot minder rechtsbescherming, nu hun bezwaren zich richten tegen het geheel van de vrijstelling en de daaraan verbonden voorschriften, aldus [appellanten].

2.2

Ingevolge artikel 49, vijfde lid, van de Woningwet wordt de verlening van de vrijstelling voor de mogelijkheid van beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht geacht deel uit te maken van de beschikking waarop zij betrekking heeft.

2.3

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 24 maart 2004 in zaak nr. 200303721/1), heeft de wetgever met artikel 49, vijfde lid, van de Woningwet een concentratie van rechtsbescherming beoogd ter voorkoming van onnodige procedures. Indien vrijstelling is vereist om een bouwvergunning te kunnen verlenen, kan tegen de verlening van die vrijstelling eerst worden opgekomen in het kader van een beslissing op een voor het desbetreffende project ingediende bouwaanvraag.

[appellanten] betogen terecht dat — indien zij afzonderlijk rechtsmiddelen moeten aanwenden zij meer juridische procedures moeten voeren om een oordeel te verkrijgen over de rechtmatigheid van de verleende vrijstelling dan in het geval tegen de vrijstelling zelfstandig rechtsbescherming zou openstaan. Het bepaalde in artikel 49, vijfde lid, van de Woningwet biedt evenwel geen ruimte om het beroep tegen het besluit van 7 juli 2007 om die reden alsnog ontvankelijk te verklaren. Dat [appellanten] bij verlening van drie afzonderlijke bouwvergunningen genoodzaakt zijn afzonderlijke procedures te voeren tegen de door de vrijstelling bestreken bouw is een gevolg van de keuze van de wetgever. Bij de in vermeld artikellid opgenomen coördinatieregeling is geen uitzondering gemaakt voor het geval de vrijstelling betrekking heeft op een bouwproject dat kan worden onderverdeeld in afzonderlijke bouwplannen. De regeling staat er evenwel niet aan in de weg om in voorkomende gevallen in de procedure tegen de voor een afzonderlijk bouwplan verleende bouwvergunning de aanvaardbaarheid van die bouw mede te beoordelen in samenhang met

de overige onder de vrijstelling begrepen bebouwing.

2.4

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat het betoog van [appellanten] faalt en de rechtbank het door hen ingestelde beroep terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2.5

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afd. bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Met noot van A.G.A. Nijmeijer

Naar boven

Naschrift:

1

Weliswaar is deze uitspraak gedaan onder vigore van oud recht, zijnde het recht dat gold vóór de inwerkingtreding van de Wro en de Invoeringswet Wro op 1 juli 2008, maar de uitspraak is ook relevant voor de toepassing van het thans geldende recht. De concentratie van rechtsbescherming zoals die in art. 49 lid 5 Wonw (oud) was geregeld, is thans te vinden in art. 46 lid 6 Wonw. De strekking van de bepaling is gelijk gebleven, zij het dat de reikwijdte enigszins is uitgebreid. Dat komt in de eerste plaats omdat niet alleen strijd met het bestemmingsplan, maar ook strijd met andere planologische regelingen de concentratie van rechtsbescherming kan doen ontstaan. Dat blijkt helder uit de opsomming in art. 46 lid 3 Wonw, waaruit volgt dat bijvoorbeeld ook sprake kan zijn van een combinatie van een verleende bouwvergunning en een ontheffing die wordt verleend op grond van een provinciale verordening als bedoeld in art. 4.1 Wro. Ook in dat geval geldt dat het planologische besluit — de ontheffing van de verordening — voor de mogelijkheid van beroep wordt geacht één besluit met de beslissing op de bouw aanvraag te vormen. Ik spreek bewust van de ‘beslissing op de bouw aanvraag’. Want daarin schuilt een tweede verruiming ten opzichte van het vroegere art. 49 lid 5 Wonw (oud). Onder het oude recht mocht worden aangenomen dat een weigering om vrijstelling te verlenen, als zodanig appellabel was. Anders gezegd: het was voor de mogelijkheid van beroep niet nodig dat B&W eerst de aanvraag om bouwvergunning expliciet afwezen. Dat is naar huidig recht anders. De regering heeft uitdrukkelijk opgemerkt dat ook afwijzend planologisch besluit pas appellabel is tegelijkertijd met de weigering van de bouwvergunning (aldus Kamerstukken II 2007/08, 31 295, nr. 7, p. 33). Of dat een praktische en weldoordachte regeling is, laat ik hier verder in het midden. Dat de concentratie van rechtsbescherming ertoe kan leiden dat meerdere procedures moeten worden gevoerd om de rechtmatigheid van een planologisch besluit in zijn totaliteit bij de rechter aan de kaak te stellen, is een onvermijdelijk gevolg van het door de wetgever gekozen systeem. Naar mijn idee kon de Afdeling niet veel anders dan zulks constateren. De Afdeling merkt in dat verband op dat het mogelijk is om in de procedure tegen een verleende bouwvergunning voor een afzonderlijk bouwplan, de aanvaardbaarheid van dat bouwplan mede te beoordelen in samenhang met de overige onder de vrijstelling begrepen bebouwing. Dat roept vragen op. In het bijzonder de vraag hoe ver die beoordeling mag gaan. Een belangrijke beperking lijkt mij te liggen in de sfeer van het belanghebbende begrip. In een uitspraak van 5 november 2008, die gaat over een zaak waarin op 6 december 2005 een vrijstelling is verleend voor de bouw van twaalf woningen en de

bouwvergunning (verleend op 23 februari 2006) voor één van die woningen in rechte ter discussie staat, overweegt de Afdeling het volgende: ‘ Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon volgens vaste jurisprudentie een voldoende objectief bepaalbaar, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. Gelet op artikel 49, vijfde lid, van de Woningwet is het vrijstellingsbesluit van 6 december 2005 in deze procedure uitsluitend aan de orde voor zover het ziet op de woning.’ Wordt van deze benadering uitgegaan — en dat lijkt mij gelet op art. 1:2 Awb de juiste benadering — dan lijkt bebouwing elders in het plangebied maar zeer beperkt bij de beoordeling in de bouwvergunningprocedure te kunnen worden betrokken. Of zou de opmerking van de Afdeling zo moeten worden gelezen dat zij het oog heeft op bebouwing elders in het plangebied ten aanzien waarvan vaststaat dat appellanten belanghebbende zijn bij een bouwvergunning die voor die bebouwing wordt verleend? Als dat zo is, dan was het verstandig geweest om dat uitdrukkelijk in de uitspraak te vermelden.

2

Tot slot zij gewezen op de woorden ‘voor zover’ in art. 46 lid 6 Wonw. In die twee woordjes schuilt een belangrijk punt: de concentratie van rechtsbescherming geldt alleen voor zover het planologische besluit het verrichten van bouwvergunningplichtige bouwwerken toestaat. Dat houdt strikt genomen in dat onderdelen van het planologische besluit die geen betrekking hebben op bouwvergunningplichtige activiteiten — bijvoorbeeld het aanbrengen van erfverharding — conform art. 6:8 Awb direct appellabel zijn; de concentratieregel geldt dan niet. Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre een planologisch besluit appellabel is, moet dat besluit dus strikt genomen worden gesplitst. Voor een dergelijke splitsing is cruciaal in welke bewoordingen het planologische besluit is gesteld. Dat was onder het oude recht overigens niet anders (vgl. ABRvS 26 oktober 2005, nr. 200505017/1, AB 2005, 440 en BR 2006, p. 257 (Renswoude)). Het zal echter dikwijls voorkomen dat het aanbrengen van voornoemde splitsing feitelijk niet goed mogelijk is. Denk bijvoorbeeld aan een situatie waarin voornoemde erfverharding onderdeel uitmaakt van een te realiseren woonerf (er kunnen eenvoudig vele van dit soort voorbeelden worden bedacht). Ik sluit niet uit dat een bestuursrechter in zo’n geval ‘gemakshalve’ oordeelt dat het onderdeel van het planologische besluit dat strikt genomen niet ziet op een bouwvergunningplichtige activiteit, toch ook onder de reikwijdte van de concentratie van rechtsbescherming valt en daardoor pas appellabel is in de procedure(s) omtrent de voor het woonerf benodigde bouwvergunning(en). Dat is misschien niet wat de letter van de wet voorschrijft, het bewerkstelligt wel een meer integrale beoordeling van de aanvaardbaarheid van een ruimtelijk project en voorkomt bovenal allerlei denkbare bestuursprocesrechtelijke complicaties (vooral in de sfeer van de ontvankelijkheid).

A.G.A. Nijmeijer

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 28-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.